



IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NEL REGOLAMENTO CHE
ISTITUISCE IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA
NAZIONALE (REGOLAMENTO UE 2021/241) *

FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO** - ILARIA ROBERTI***

SOMMARIO: 1. Premessa. Il perdurante deficit democratico europeo e l’adozione del Regolamento UE 2021/241. – 2. Il coinvolgimento “informativo” del PE nella procedura di compatibilità dei PNRR agli obiettivi di eco-sostenibilità. – 3. Il dialogo sulla resilienza e sulla ripresa ed il ruolo “interlocutorio” dell’Europarlamento. – 4. La Conferenza interparlamentare sul Covid-19 e le “informazioni” sui PNRR. – 5. Conclusioni. Parlamento europeo e principio di solidarietà.

1. Premessa. Il perdurante deficit democratico europeo e l’adozione del Regolamento UE 2021/241

È noto che sono stati compiuti sforzi teorici significativi per definire le peculiarità del processo di integrazione europea e il trasferimento permanente di quote sovranità dagli Stati nazionali alle Istituzioni europee. Il problema di fondo è che, conformemente ad un consolidato orientamento dottrinale, solo la redazione di una vera e propria Costituzione avrebbe potuto legittimare l’esercizio dei poteri politici dell’Unione europea¹. Tuttavia, secondo altra parte della dottrina, risultava improbabile l’ipotesi stessa della scrittura di una Costituzione soprattutto perché mancava la sua

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il contributo è frutto della riflessione comune degli Autori. Il prof. Francesco Raffaello De Martino ha redatto i paragrafi 1 e 5; la dott.ssa Ilaria Roberti ha redatto i paragrafi 2, 3 e 4.

** Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise.

*** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise.

¹ Da Ultimo, C. DE FIORES, *Riflessioni a margine del cd. “processo costituente europeo”*, in C. DE FIORES e M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, Napoli, 2021, 95 ss., che ricostruisce il dibattito che si svolse a metà degli anni Novanta tra Dieter Grimm e Jurgen Habermas sul problema del rapporto tra popolo e costituzione.

precondizione naturale rappresentata dal popolo europeo². Non di meno, richiamando il pensiero di Habermas, il problema vero non era "... tanto inventare qualcosa di nuovo, quanto garantire in un altro formato la grandi conquiste dello Stato nazione europeo, oltre gli stessi confini nazionali; di nuovo vi sarebbe soltanto l'entità che da lì sorgerebbe"³.

Entro questa medesima prospettiva è stato evidenziato che durante il processo di integrazione europea si è consolidata, oltre gli stati nazionali, "... una struttura di potere più estesa, la quale ... fornisce prestazioni categorialmente nuove e presenta caratteristiche originali ..."⁴. Vale a dire che, secondo tale orientamento, l'ordinamento europeo si è andato stabilizzando senza il legame indissolubile, tipico dello stato costituzionale, tra "territorio dello stato nazionale e potere politico"⁵. Questa circostanza, peraltro, non ha impedito l'affermazione di alcuni principi, sia di natura strutturale sia di natura organizzativa, propri dell'ordine europeo⁶; difettando, tuttavia, un vero e proprio processo di formazione tipico delle organizzazioni statuali rappresentato dal nesso inscindibile di tipo circolare tra il popolo, la legittimazione dei poteri politici e l'esercizio della sovranità⁷.

Ancora, secondo attenta dottrina, le Istituzioni europee e l'idea stessa di Europa esprimono ormai un fenomeno "immanente" allo Stato costituzionale, perché "... nessun potere costituente nazionale può oggi negare la dimensione europea della nazione"⁸. In altre parole, i singoli Stati dell'Unione "essendo parte di un'unione di costituzioni non sono più i signori delle proprie costituzioni. L'identità nazionale è definita oggi anche in termini europei"⁹.

Tuttavia, il problema perdurante è che il processo di integrazione europea ha posto a suo fondamento atti di volontà dei singoli Stati. Allo stesso tempo, l'esercizio del

² Per questa posizione teorica si veda, E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 242. Sul tema si vedano le tesi di D. Grimm e J. Habermas richiamate da C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, 95.

³ J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa?*, (2001) trad. it. a cura di M. Attanasio, Roma, 2017, 22, in cui si rimarca che il problema vero dovrebbe essere quello di garantire in Europa le "... condizioni materiali di esistenza, la possibilità di istruzione e il tempo libero, gli ampi margini di mobilità sociale che fanno dell'autonomia individuale un bene primario e rendono possibile in questo modo la partecipazione democratica".

⁴ A. V. BOGDANDY, *L'Unione sovranazionale come forma di potere politico. Statalizzazione e integrazione nella prospettiva della teoria dello Stato*, in *Teoria politica*, 1/1994, 134.

⁵ *Ibidem*.

⁶ J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa?*, cit., 26.

⁷ Cfr., G. E. RUSCONI, *La politica di Karlsruhe. Democrazia costituzionale e integrazione europea*, in *il Mulino*, 2/1997, 224, in cui si evidenzia che la statualità è un elemento necessario, benché carente, della Costituzione europea. Diversamente, J. HABERMAS, *op. ult. cit.*, 31, evidenzia che l'errore di questa tesi è di ordine concettuale perché "La nazione di cittadini non va confusa con quella di una comunità prepolitica unita dal destino, improntata cioè su una storia, una lingua e un'origine comune".

⁸ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, ed. it. a cura di J. Luther, Roma, 2001, 141. Analogamente, A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2000, 531 ss., ha evidenziato che "... lo Stato... diviene esso stesso soggetto parziale di una «costituzione più vasta», ordinamento perdurante ma non più esclusivo di ciascuna area nazionale ricompresa nella comunità. Una costituzione senza Stato, dunque, ma organizzata su una pluralità di Stati".

⁹ P. HÄBERLE, *op. ult. cit.*, 141.

potere politico europeo non promana dal popolo europeo¹⁰, bensì dalla mediazione dei singoli governi nazionali. Invero, è l'utopia stessa di Costituzione europea che non si è realizzata soprattutto perché la costruzione europea non si è fondata sul presupposto dell'esercizio del potere costituente da parte del popolo che, storicamente, ha sempre rappresentato l'elemento imprescindibile del costituzionalismo¹¹. E' noto, infatti, che il grado di evoluzione dell'integrazione europea non può dirsi compiuto proprio perché è carente in ordine al presupposto decisivo costituito dalla formazione del popolo europeo¹².

D'altra parte, pur non volendo ripetere sul piano europeo schemi propri dello stato nazionale (come suggeriscono di fare Autori come Habermas, Häberle ed altri ancora)¹³, bisogna riconoscere che la costruzione di un *idem sentire*, realizzatosi storicamente attraverso la formazione di un *demos*, appare un ostacolo non secondario per la creazione di un vero e proprio spazio politico comune europeo. Tale affermazione si spiega meglio richiamando alcuni precedenti storici relativi alla formazione dello Stato-Nazione¹⁴. Invero, anche ad osservare il processo di formazione della Germania bismarkiana o dell'Italia risorgimentale, appare chiara la "... «precedenza dell'unificazione politica rispetto al legame culturale», dal momento che in entrambi i casi «è stato il potere pubblico che ha costituito la nazione e, non viceversa, imponendo un linguaggio, privilegiando narrazioni storiche e forme simboliche rispetto ad altre»"¹⁵. Vale a dire che, secondo questa condivisibile ricostruzione, la formazione della nazione, di un *idem sentire*, è stata favorita dall'unificazione politica attraverso la quale è maturata una certa omogeneità culturale della comunità sociale di riferimento.

Inoltre, è appena il caso di evidenziare l'ulteriore problema rappresentato dalla distanza sussistente tra i popoli europei in relazione ad una lingua comune. Pertanto, anche a non voler porre il popolo a fondamento del processo di integrazione europea, bisogna riconoscere le difficoltà concrete relative alla sua formazione ed alla creazione di un *idem sentire* autentico che, evidentemente, richiede il riconoscimento e l'uso di una lingua comune. In altre parole, la questione è stata sintetizzata bene, sia pure in termini critici, da Jürgen Habermas che, richiamando il pensiero di Dieter Grimm, ha osservato che fino a quando "non ci sarà un «popolo europeo» sufficientemente

¹⁰ D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, cit., 339 ss., spec. 353 e 354.

¹¹ D. GRIMM, come richiamato da C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, 95; G. FERRARA, *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, volume I, Milano, 1999, 593 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, 34 ss.

¹² D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, cit., 363, 364.

¹³ Come ad es. A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, cit., 531; nonché A. V. BOGDANDY, *L'Unione sovranazionale come forma di potere politico. Statalizzazione e integrazione nella prospettiva della teoria dello Stato*, cit., 134.

¹⁴ La bibliografia è molto vasta, si veda S. ROKKAN, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, 1999, a cura di P. Flora, Bologna, 2002.

¹⁵ C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, 98, in cui richiama E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo. Unione Europea e nazioni*, Bari, 2001, 74.

omogeneo da produrre una volontà democratica, non potrà neppure esserci una costituzione”¹⁶.

Lo spazio di queste note non consente di indugiare sul punto. Tuttavia, sembra utile aggiungere che il Parlamento europeo, pur esercitando poteri di co-legislazione, di vigilanza e di bilancio, non ha mai svolto un ruolo decisivo in ordine allo sviluppo delle politiche legislative, soprattutto perché il potere di iniziativa legislativa è assegnato in via esclusiva alla Commissione¹⁷. Cosicché, l’organo al quale è affidato il compito di rappresentare i cittadini europei, e che avrebbe potuto controbilanciare le carenze strutturali del processo di integrazione richiamate, non ha la possibilità di incidere concretamente sull’evoluzione politica europea affidata, in ultima istanza, alla Commissione che, come è noto, rappresenta i governi nazionali.

Tale condizione di deficit democratico, annosa e perdurante, sembra ormai connaturata all’idea stessa di Europa. Difatti, nonostante il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo operato con il Trattato di Lisbona¹⁸, il problema del deficit democratico sembra permanere, anzi, si direbbe un profilo originale e caratterizzante l’esercizio dei poteri politici europei.

Vero è che la dimensione democratica europea sconta un processo di legittimazione dei poteri politici inadeguato, almeno secondo le categorie proprie dello Stato costituzionale, per cui l’unico modo utile a rilanciare le ragioni del vincolo europeo risiede, o potrà risiedere, nella sua dimensione sociale¹⁹. In altri termini, il processo di evoluzione europea dovrà favorire la realizzazione di “... quel grado di coesione che un tempo rese gli Stati-nazione delle macchine da combattimento tanto efficaci e coerenti”²⁰.

Entro questa prospettiva, la novità rappresentata dal cd. *Next Generation EU* e le altre misure adottate per far fronte alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia da Covid-19 presentano un rilievo innegabile e decisivo. Come si sa, il Regolamento UE 2021/241 disciplina il dispositivo per la ripresa e la resilienza dei Paesi membri. Secondo tale atto, anche alla luce degli articoli 120, 121 e 175 del TFUE, la ripresa economica e finanziaria dell’Unione deve corrispondere ad obiettivi di coesione e coordinamento tra i diversi Stati affinché sia rispettata la strategia annuale di crescita sostenibile approvata nel 2020²¹.

Sostenibilità, coesione e digitalizzazione sono alcuni dei principi regolamentari idonei ad assecondare un mutamento di indirizzo che, sia l’Unione Europea sia i Paesi membri, dovranno rispettare entro la fase di ripresa *post-pandemica*. Infatti, il

¹⁶ J. HABERMAS, *Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, cit., 370.

¹⁷ G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2020, 218.

¹⁸ In tema, A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 3/2015.

¹⁹ Cfr., C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, 101; nonché G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell’UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli, 2022, 61 ss.

²⁰ Z. BAUMAN, *L’Europa è un’avventura*, Roma-Bari, 2006, 25. Da ultimo, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., 243 ss., spec. 262, in cui l’Autore evidenzia che per rilanciare le ragioni del legame europeo è necessario tornare alle origini realizzando “... il progetto di un’Europa politica e sociale” ispirato al *Manifesto di Ventotene*.

²¹ Si veda Considerando (1), (2), (3), (4), (5) del Regolamento UE 2021/240.

Regolamento 2021/241 è stato adottato dopo l’iniziale emergenza sanitaria, quando la priorità era stata quella di elaborare misure di contenimento della diffusione del contagio nei singoli Paesi dell’Unione²². In seguito, la crisi economica causata dalla pandemia ha indotto i Vertici sovranazionali ad adottare iniziative utili ad impedire il pericolo di *default* dell’euro paragonabile quasi a quello del 2008.

Pertanto, dopo una prima fase di negoziazione avente ad oggetto gli strumenti e le modalità più idonee ad erogare i fondi ai Paesi più colpiti dalla pandemia, è stato adottato il cd. *Recovery fund* la cui disciplina di attuazione è contenuta nel Regolamento UE 2020/2094 (cd. *Next Generation EU*) e nel Regolamento UE 2021/241²³. Mediante tali atti il fondo per la ripresa potrà essere ripartito tra gli Stati membri in una prima *tranche* di sovvenzioni senza vincolo di restituzione, mentre una seconda parte di finanziamenti sarà condizionata all’attuazione dei Piani nazionali di ripresa e di resilienza²⁴.

Sin da subito il *Next Generation* è stato descritto come un atto espressione di un cambio di prospettiva a lungo termine dell’Unione europea: cioè, l’inaugurazione di una politica economica nuova, non solo diretta a contrastare la crisi, ma anche rivolta ad incentivare l’economia *green*, solidale, digitalizzata e più sostenibile per le future generazioni²⁵. Entro questi termini, il Covid-19 ha forse rappresentato l’occasione per stabilire la direzione da imprimere all’integrazione sovranazionale, non solo dal punto

²² Queste misure in Italia hanno riguardato soprattutto la limitazione delle libertà fondamentali mediante i DPCM che, come è noto, hanno escluso il Parlamento dal circuito decisionale. Tale circostanza ha posto problemi assai delicati sui quali la dottrina ha espresso posizioni diversificate, si veda, A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione in nome della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 117 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 1 ss.; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, 6/2020, 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Governo dell’emergenza e revisione costituzionale*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la Pandemia*, Vol. II, Napoli, 2020, 965 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 110 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 131 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 532 ss.

²³ Cfr., F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, in cui si prendono in esame criticamente sia le implicazioni sovranazionali sia la compatibilità costituzionale di tale accordo europeo.

²⁴ Sul PNRR e sugli aspetti legati alla sua attuazione in ambito interno la bibliografia è molto ampia, si vedano C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla “prova” del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 326 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 1 ss.; A. IANNUZZI, *Il Piano di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, *ivi*, 308 ss.; N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 1 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 77 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico normativo?*, in *Rivista AIC*, 3/2022; G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, in *Rivista Il Mulino*, 8 Marzo 2022, 1 ss.

²⁵ Contestualmente all’adozione di tali atti la Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen ha dichiarato solennemente che “Con il piano per la ripresa trasformiamo l’immane sfida di oggi in possibilità, non soltanto aiutando l’economia a ripartire ma anche investendo sul nostro futuro: il Green Deal europeo e la digitalizzazione stimoleranno l’occupazione e la crescita, la resilienza delle nostre società e la salubrità dell’ambiente che ci circonda. Il momento dell’Europa è giunto: la nostra determinazione dev’essere all’altezza delle sfide che abbiamo di fronte. *Next Generation* ci permette di dare una risposta ambiziosa” cfr. <https://ec.europa.eu/commission/>.

di vista della ripresa economica, ma anche in tema di scelte di politica ambientale e sociale. Anche per queste ragioni sembra corretto considerare come le autorità sovranazionali non si siano limitate a concludere un accordo cd. “salva-euro”, ma si siano impegnate anche ad adottare una serie di atti ulteriori e complementari, come il *Green Deal*, l'*EU4health 2021-2027* e il *Meccanismo europeo per le emergenze sanitarie*, al fine di concretizzare i propositi di cambiamento dichiarati.

Il recepimento ed il rispetto di tali obiettivi a livello nazionale sono disciplinati nel Regolamento UE 2021/241, che consente alle istituzioni europee di valutare e di controllare periodicamente la compatibilità dei Piani nazionali di ripresa e resilienza con i parametri della cd. nuova *governance*. Più precisamente, entro un termine non perentorio, ogni singolo Stato che intenda beneficiare degli aiuti finanziari deve attivare la procedura prevista dal Regolamento in cui, Commissione, Consiglio e Parlamento europeo verificano la conformità del documento programmatico nazionale rispetto alle linee di politica economica dell'UE²⁶.

Tale Regolamento instaura un rapporto permanente tra istituzioni sovranazionali e Paesi membri nella programmazione ed attuazione delle scelte finanziarie eco-sostenibili²⁷. Sicché, appare di un certo interesse esaminare il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di approvazione dei PNRR. L'interesse è motivato anche dalla circostanza che il Regolamento 2021/241 è stato approvato successivamente alla “Conferenza sul futuro dell'Europa” che menziona, tra i numerosi obiettivi di sviluppo dell'Unione, il rafforzamento della “Democrazia europea” attraverso una partecipazione maggiore del Parlamento alla *governance* politica ed economica²⁸.

Pertanto, bisognerà verificare se, alla luce della predisposizione dei Piani di ripresa e resilienza nazionali, tali novità coinvolgano anche l'Assemblea rappresentativa. Questa prospettiva consentirà di accertare sia il grado di attuazione dell'art. 10 del TUE rispetto alle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie, sia l'eventuale rafforzamento delle “basi fragili” del Parlamento europeo²⁹.

2. Il coinvolgimento “informativo” del PE nella procedura di compatibilità dei PNRR agli obiettivi di eco- sostenibilità

Il Regolamento UE 2021/241 disciplina le fasi del procedimento in cui si articola il finanziamento dei Piani di ripresa e resilienza. In particolare, le norme regolamentari specificano le modalità attraverso cui si esplica l'interazione tra i Governi nazionali e le istituzioni europee in merito alle modalità di attuazione degli obiettivi di eco-sostenibilità e di digitalizzazione in ambito interno.

²⁶ Inizialmente fissato entro il 30 Aprile 2020.

²⁷ Cfr., N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., 3, che qualifica tale atto “maxi-procedimento euro-nazionale”. In senso analogo, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, cit., 254 ss.

²⁸ Consultabile sul sito <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy>.

²⁹ Così definite da G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, in *Problemi del socialismo*, 1979, 33 ss.

L’attivazione della procedura per i fondi previsti dal c.d. *Next Generation* è riservata agli Stati membri che devono presentare alla Commissione il loro PNRR³⁰. Più precisamente, ai sensi dell’art. 8, la Commissione svolge un ruolo preliminare, consistente nel controllare la conformità dei Piani agli obiettivi elencati all’art. 4 del Regolamento stesso. Così come indicato dal Considerando (41) è previsto che la Commissione valuti la corrispondenza del Programma statale alle nuove linee di politica eco- sostenibile dell’UE, seppure nel rispetto della sovranità statale e del principio di competenza³¹. Gli artt. 18 e 20 riservano alla Commissione il potere di formulare la proposta di esecuzione al Consiglio, che a sua volta deciderà se lo Stato proponente potrà beneficiare dei fondi richiesti.

In questa fase l’Assemblea europea è solamente “informata” dalla Commissione, che dovrà trasmettere le informazioni alla competente commissione parlamentare circa l’avanzamento dello stato della valutazione dei PNRR. L’art. 25 dunque include un mero scambio di informazioni tra Commissione e Parlamento europeo, ma quest’ultimo non può esercitare un controllo “oppositivo” sulla decisione della Commissione.

Non è poi menzionata alcuna interazione tra l’Europarlamento e i Governi nazionali, ma, in base all’art. 25, è sufficiente che l’Esecutivo sovranazionale renda noto al PE le decisioni relative all’ammissibilità dei PNRR³². Lo stesso accade in sede di eventuale modifica o proposte di modifica dei Piani (art. 21), in quanto i soggetti coinvolti risultano essere solo gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio. Ancora, suggerimenti relativi a adeguamenti o modifiche dei dispositivi nazionali per renderli più rispettosi delle finalità imposte dal *Next Generation* sono riservati soprattutto alla Commissione, che a sua volta informa il Consiglio e il Parlamento europeo sul *quid decisum*. Infine, ipotetiche sospensioni o interruzioni dei finanziamenti per mancato rispetto o esecuzione del Piano da parte dello Stato membro sono sempre di esclusiva competenza della Commissione, che a sua volta trasmetterà la sua valutazione al Consiglio in sede di esecuzione (art. 24).

Tali disposizioni, pertanto, escludono che l’Assemblea sovranazionale possa intervenire nell’*iter* procedurale autonomamente con raccomandazioni o risoluzioni.

³⁰ Per un elenco aggiornato degli Stati beneficiari dei fondi europei tramite il PNRR si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it. In particolare, il piano italiano prevede una transizione *green* e digitale del Paese per lo sviluppo di un’economia più sostenibile accompagnata da una serie di riforme in diversi settori anche istituzionali dirette finanche a ridurre divari territoriali tra Nord e Sud, tra uomini e donne e tra i soggetti che compongono il tessuto sociale. Il Piano italiano è consultabile sul sito <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

³¹ Criticano tale controllo in termini di eccessiva incidenza dell’UE sulla sovranità nazionale F. SALMONI, *op. ult. cit.*, 77 ss.; nonché, G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 77 ss.

³² Sul principio della trasparenza in relazione al ruolo del Parlamento europeo si veda, D. CURTIN, H. HOFMANN, J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in *European law journal*, 2013, 1 ss.; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2008, 925 ss.; J. C. PIRIS, *La transparence dans les institutions communautaires, intervento in occasione del decimo anniversario dell’istituzione del Tribunale di Prima Istanza*, Lussemburgo, 19 ottobre 1999, in *Diritto dell’Unione Europea*, 4/1999, 675 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 325 ss.

Parimenti la normativa regolamentare non ammette che il PE possa direttamente suggerire alla Commissione o al Consiglio proposte di attuazione o di modifica del Piano nazionale conformemente agli obiettivi di transizione *green* e digitale *ex art.* 4 del Regolamento. Ne consegue che se nell'adozione dell'atto regolamentare c'è stato un coinvolgimento del PE mediante la procedura co-legislativa³³, il suo contenuto esclude l'esercizio di specifici poteri in sede di ammissibilità ed esecuzione dei PNRR. Più precisamente, l'ammissibilità e la delibazione dei Piani fa trasparire un "non-ruolo" del Parlamento europeo, considerato che quest'ultimo non ha poteri decisori né facoltà interlocutorie vincolanti in ordine alle scelte adottate dall'Esecutivo europeo³⁴. Anche per queste ragioni, la disciplina procedurale appare molto distante dal rispetto del principio enunciato all'art. 10 TUE, perché tali finanziamenti sono approvati senza un coinvolgimento concreto del Parlamento europeo.

A ben riflettere non si tratta di una anomalia isolata, visto che finora l'attuazione dell'art. 10 TUE nelle decisioni di stampo macroeconomico e nell'allocazione delle risorse finanziarie è risultato piuttosto insoddisfacente. Per meglio dire, il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare in tali ambiti è parso marginale anche dopo le novità introdotte dal Trattato di Lisbona³⁵. Si pensi all'esercizio del potere di bilancio dell'Unione, che, seppure rimodulato attraverso una "co-decisione" parlamentare, riserva al PE un ruolo successivo rispetto alle proposte di Consiglio e Commissione³⁶. O anche alle procedure di squilibrio macroeconomico in cui gli artt. 121 e 126 TUE non disciplinano un ruolo propositivo o direttivo del Parlamento

³³ G. DE MINICO, *op. ult. cit.*, 78 ss.

³⁴ *De iure condendo*, invece, ogni singolo Piano poteva essere eseguito almeno mediante una "co-decisione" di Parlamento europeo e Consiglio su proposta della Commissione. Doveva cioè prevedersi nella fase finale di delibazione del Piano quantomeno un potere di "co-decisione" parlamentare, al pari di quanto accade ai sensi dell'art. 224 TFUE. Oppure, ancora, poteva disciplinarsi un c.d. "diritto di veto" del PE sulla proposta di attuazione della Commissione, vincolando quest'ultima ad un eventuale riesame del Piano sulla scorta delle motivazioni illustrate nell'atto parlamentare.

³⁵ Per una ricostruzione delle questioni legate al ruolo del Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona e all'eventualità di riconoscere o meno un accrescimento della sua capacità decisionale nei diversi ambiti si veda C. FASONE-N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2012, 52 ss.; F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano in Parlamenti nazionali ed Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos*, 4/2016, 3 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005, 8 ss.; C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, in G. BONVICINI (cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, 2014, 57 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 73 ss.; G. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit., 21 ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Parlamenti nazionali ed Unione europea nella governance multilivello*, cit., 3 ss.

³⁶ Analizzano tale procedura nell'ottica dei ruoli attribuiti alle singole istituzioni F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in *Astrid online*, 2009; nonché ID., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini- G. Tiberi, Bologna, 2010; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 9 ss.; E. RAFFIOTTA, *Per un governo dell'economia nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2015, 395 ss.

europeo rispetto alle scelte della Commissione e del Consiglio³⁷. Ancor più emblematico è quello che si è verificato dopo l'adozione del Trattato di Lisbona, con la crisi dell'euro, quando le principali decisioni inerenti alla solvibilità dei *deficit* statali sono state adottate dall'Esecutivo europeo, dai Governi nazionali e dagli organismi tecnocratici³⁸. Tra l'altro, anche dopo lo scongiurato tracollo della moneta unica, le proposte programmatiche contenute nel Libro Bianco sul futuro dell'Europa³⁹ rimasero in una dimensione ipotetica, considerato che siffatta volontà di rafforzare la democrazia europea non contribuì a coinvolgere il PE nelle successive misure finanziarie dell'Unione. In tale prospettiva, quindi, le procedure di *governance* economica sono risultate distanti dall'enunciazione del principio *ex art. 10 TUE*, rafforzando piuttosto il ruolo della Commissione, del Consiglio e persino dei Vertici dell'Eurogruppo.

Se "l'Europa vive di crisi"⁴⁰ un'altra emergenza, quella sanitaria, ha riproposto il problema della tenuta del principio rappresentativo sovranazionale nella risoluzione finanziaria della pandemia. Il rispetto dell'*art. 10 TUE* è parso un'esigenza avvertita soprattutto dallo stesso Parlamento europeo. Difatti nella Risoluzione del 13 Novembre 2020 "sull'impatto delle misure connesse al Covid- 19 sulla democrazia sullo stato di diritto e sui diritti fondamentali"⁴¹, l'Assemblea sovranazionale invitava a rispettare i dettati costituzionali attraverso un controllo parlamentare delle misure emergenziali di contenimento del *virus*. Sicché, sulla scorta di quanto preannunciato nella Commissione di Venezia, è emersa un'attenzione dell'Europarlamento ad un coinvolgimento delle istituzioni rappresentative a livello nazionale e sovranazionale, al fine di garantire un grado di democraticità alle decisioni del contesto pandemico. Questa preoccupazione è persistita anche nel Novembre 2020, quando la Commissione bilancio del Parlamento europeo annunciava di aver trovato un accordo politico preliminare con il Consiglio sul futuro finanziamento 2021- 2027 del bilancio europeo, cui è strettamente associato il

³⁷ Al riguardo esemplificativi sono i paragrafi 3 e 4 dell'*art. 121 TUE* e paragrafi 2, 3, 5 e 6 dell'*art. 126 TUE*.

³⁸ Sul tema la letteratura è ampia. *Ex multis* si veda F.BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *Federalismi.it*, 23/2016, 1 ss.; A. CERRUTI, I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina euorunitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 362 ss.; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 1 ss.; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 1 ss.; A. MORRONE, *Teologia economica vs teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012, 829 ss.; F. NUGNES, *op. ult. cit.*, 3 ss.; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 9 ss.; F. SALMONI, *op. ult. cit.*, 73 ss.; G. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2012, 682 ss.

³⁹ Si tratta di un documento programmatico composto da diverse sezioni, tra cui quella sul rafforzamento della democrazia europea. Era stato elaborato in occasione dei 60 anni dei Trattati istitutivi allo scopo di migliorare la prospettiva di integrazione sovranazionale dopo la crisi dell'Eurozona. Il documento è consultabile sul sito https://ec.europa.eu/info/future-europe/white-paper-future-europe_it.

⁴⁰ S. CASSESE, *L'Europa vive di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2016, 779 ss.

⁴¹ Consultabile sul sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_IT.html.

*Next Generation*⁴². In tal senso, quindi, è evidente che anche in sede di allocazione delle risorse finanziarie il Parlamento europeo non si è limitato a recepire passivamente la posizione del Consiglio, ma, in base a quanto previsto dall’art. 314 TFUE, ha modificato la decisione dell’Esecutivo in sede di conciliazione.

Se siffatte iniziative sono giudicabili positivamente in un’ottica di impiego da parte del PE di tutti gli strumenti a sua disposizione diretti a garantire un suo coinvolgimento nelle dinamiche di decisione finanziaria, dall’altro traspare come tali occasioni risultino ancora insufficienti a connettere il “buon funzionamento dell’Unione” al principio di democrazia rappresentativa. Si tratta cioè di momenti in cui il Parlamento europeo non acquista una posizione di “centralità” o di “preminenza” nell’*iter* decisionale⁴³ ma piuttosto un ruolo informativo non vincolante per l’Esecutivo sovranazionale. Nell’ambito di tale tendenza può richiamarsi il Regolamento UE 2020/2092 sul regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione in seguito al *Recovery fund*. Tale atto riserva al PE un ruolo “assente e marginale”⁴⁴ perché limitato alla ricezione delle informazioni da parte del Consiglio e della Commissione sui vincoli finanziari derivanti dalla crisi sanitaria⁴⁵. Stesso problema si ripresenta nel Regolamento 2021/241, perché nella emissione dei fondi del *Recovery* il ruolo parlamentare sfuma in una posizione secondaria, considerata la sua impossibilità ad intervenire in tema di compatibilità delle scelte nazionali con i parametri di cambiamento eco- sostenibile. Tuttavia, se “come nel piano *Marshall* anche nel *Recovery fund* vi è un controllo da parte del soggetto erogante molto stringente”⁴⁶, compreso nella fase di esecuzione dei PNRR, il rispetto dei vincoli di eco-sostenibilità si tradurranno in un’ingerenza di stampo prettamente tecnocratico nelle scelte di politica interna. Soprattutto, se si presuppone che il giudizio di approvazione dei Piani di resilienza incida sull’indirizzo politico nazionale⁴⁷, l’assenza di un ruolo decidente del PE in tale procedura andrebbe a legittimare un controllo di natura scarsamente democratico rispetto ad una “funzione direttiva” nell’ordinamento costituzionale⁴⁸.

⁴² Consultabile nella sezione del sito www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0358_IT.html.

⁴³ Per una declinazione di tali concetti espressivi della sovranità parlamentare si rinvia a G. FERRARA, *Commento all’art. 55 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna- Roma, 1984, 1 ss.; ID., *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d’Italia, Annali, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1157 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 34 e 277 ss.; E. CHELI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, 343 ss.

⁴⁴ C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell’Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 216 ss.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 68.

⁴⁷ N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., 3 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 68 ss.

⁴⁸ Così definita da C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, nuova edizione con pref. di E. Cheli, Milano, 2000, 9 ss. Come noto il dibattito dottrinale sulla natura e sul fondamento dell’indirizzo politico nonché sull’individuazione del soggetto titolare è molto ampio. Si veda, E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano, 1961; P. CIARLO,

Cosicché il cambiamento di prospettiva *post-pandemico* auspicato dai Vertici dell’UE si direbbe solo apparente, ponendosi finanche in una soluzione di continuità rispetto a quanto si disponeva nel *Patto Euro Plus* e nel *Fiscal compact*⁴⁹. Difatti, così come quei vincoli di *austerità* hanno condizionato l’esercizio del potere di bilancio statale⁵⁰ senza una prevalente partecipazione del PE in quel nuovo *framework* finanziario, parimenti la procedura di ammissibilità dei PNRR inciderà su un’altrettanta ed importante funzione politica nazionale senza alcun ancoraggio democratico a livello sovranazionale. Per di più, a differenza di quegli atti c.d. “salva-euro”, nel Regolamento 2021/241 il mancato rispetto dell’art. 10 Tue andrebbe ad acquistare una nota maggiormente critica, derivando non da Trattati *extra-UE* ma da un atto primario del diritto sovranazionale.

3. Il dialogo sulla resilienza e sulla ripresa ed il ruolo “interlocutorio” dell’Europarlamento

Il Regolamento UE 241/2021 prevede il “dialogo sulla ripresa e la resilienza”, in cui sono delineate le modalità di interazione tra il Parlamento europeo e l’Esecutivo sovranazionale sull’attuazione dei dispositivi nazionali. Si tratta quindi di una fase successiva a quella di ammissibilità e di deliberazione dei Piani consistente nel monitorare il rispetto dei dettami regolamentari in ambito interno.

Ai sensi dell’art. 26 le Commissioni competenti dell’Assemblea europea possono invitare la Commissione a discutere ogni due mesi di una serie di questioni riguardanti l’attuazione dei Piani da parte delle autorità nazionali. La Commissione tiene conto di qualsiasi indicazione espressa attraverso il dialogo sulla ripresa e la resilienza, comprese le risoluzioni del PE (art. 26). Al riguardo rileva come l’Europarlamento abbia istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* sul Dispositivo, avente il compito di sovrintendere al dialogo sulla ripresa e resilienza composto dai 27 Paesi membri e dai 14 membri supplenti delle Commissioni ECON e BUDG, nonché delle seguenti Commissioni EMPL, ENVI, ITRE, TRAN⁵¹. In questo modo emerge un certo attivismo del Parlamento europeo nel recepire il dettato regolamentare per una immediata ed efficace applicazione dell’art. 26 nell’ottica di una sua maggiore partecipazione alla procedura dialogica.

Altre occasioni di “dialogo istituzionale” sono poi previste dagli artt. 31 e 32, dove nel primo caso la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale in merito all’attuazione dei dispositivi, mentre nel secondo caso la

Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica, Napoli, 1988; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico (voce)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, 4 ss.

⁴⁹ Così F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 77 ss.

⁵⁰ P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in F. BASSANINI-A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017, 99 ss.; G. DI GASPARE, *L’art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?* in *Amministrazione in cammino*, 29 Dicembre 2014, 2 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 77 ss.

⁵¹ Per consultare i lavori di tali Commissioni si veda la sezione del sito <https://www.europarl.europa.eu/committees>.

Commissione presenta una valutazione sull’attuazione del Piano nonché una valutazione *ex post* inerente allo stesso oggetto. Diversamente, nessuna possibilità di intervento è prevista per il PE in sede di monitoraggio sull’attuazione dei PNRR, dal momento che è la Commissione “che sorveglia l’attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi di cui all’art. 4” (art. 29) nonché istituisce un “quadro di valutazione che illustra i progressi dell’attuazione dei piani in ciascuno dei sei pilastri di cui all’art. 3” (art. 29). Si pensi infatti che dopo l’aggiornamento degli obiettivi del PNRR da parte del Governo italiano⁵² la Commissione ha espresso un giudizio positivo in merito al raggiungimento degli obiettivi, acconsentendo all’erogazione della seconda *tranche* di fondi. In tal caso il PE non ha esercitato alcun controllo neanche di natura interlocutoria.

Si evince dunque che siffatte disposizioni definiscono il dialogo come un’interazione “non vincolante” per la Commissione, tenuta solo ad aggiornare il Parlamento europeo sullo stato di esecuzione dei Piani di ripresa e sulle valutazioni elaborate in sede di monitoraggio. Ecco perché non può parlarsi di un rapporto propriamente “dialogico”, ma piuttosto di una interlocuzione “passiva” tra la Commissione e il PE, considerato che quest’ultimo riceve prevalentemente informazioni su quanto la prima decide con riguardo alla valutazione dei PNRR.

A tale questione si aggiunge un ulteriore problema attinente all’assenza di un “dialogo” tra Parlamento europeo e Governi nazionali. Per meglio dire, al pari di quanto accade nella fase di ammissibilità *ex art. 25*, è riscontrabile una carenza di interazione tra l’Europarlamento e gli Esecutivi nazionali. L’art. 26 infatti prevede che l’Assemblea europea possa invitare la Commissione a valutare la corrispondenza della programmazione fissata nei dispositivi nazionali e gli obiettivi concretamente perseguiti. È dunque tramite la Commissione che il Parlamento europeo può interagire con i Governi nazionali mentre non è prevista alcuna interazione diretta tra l’Assemblea sovranazionale e le autorità interne.

Tornando al rapporto tra Commissione e PE, l’art. 26 non attribuisce una natura vincolante alle indicazioni dell’Assemblea sovranazionale per il giudizio successivo della Commissione, ma si tratta solo di suggerimenti che possono o meno essere presi in considerazione in sede di decisione da parte della Commissione stessa. Tra l’altro finora non è dato segnalare ipotesi significative di attuazione dell’art. 26. Piuttosto rileva come il 20 Maggio 2021 l’Assemblea europea abbia approvato una risoluzione non legislativa che ribadisce il suo diritto a ricevere informazioni pertinenti sullo stato di attuazione dei Piani nonché una sintesi delle riforme e degli investimenti in essi contenuti⁵³. Mediante tale atto, poi, il PE chiede che le sue commissioni competenti siano adeguatamente informate sui risultati preliminari riguardanti gli obiettivi concordati nel Piano affinché possa conoscere le modalità di spesa di tali fondi. Da questa risoluzione traspare, pertanto, che il Parlamento europeo abbia avvertito l’esigenza di specificare e per certi versi ampliare il contenuto dell’art. 26, al fine di consentire una partecipazione che

⁵² Consultabile sul sito <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

⁵³ Consultabile sul sito www.europarl.europa.eu.

comunque rimane “informativa” ma più adeguata rispetto a quella prevista dal dettato regolamentare.

Quest’ultima iniziativa del PE spinge a qualificare il dialogo sulla ripresa e la resilienza come una normativa *in peius* rispetto a quella vigente durante la crisi dell’euro. Il riferimento è al Regolamento UE 2011/1176 che disciplinava un “dialogo” tra Commissione, Parlamento europeo, Consiglio e Stati membri nelle procedure di squilibrio macroeconomico. Più precisamente, l’art. 14 prevedeva un dialogo istituzionale attivabile dalla commissione parlamentare competente, al fine di discutere dinanzi a Consiglio e Commissione degli indirizzi *ex art.* 121 par 2 TFUE, delle procedure per squilibri macroeconomici e delle nuove linee di bilancio dell’UE⁵⁴. Il Parlamento europeo, cioè, era coinvolto attraverso l’attivazione di tale procedura e tramite l’adozione di risoluzioni e raccomandazioni, coadiuvanti le difformità riscontrate dall’Esecutivo europeo nel rispetto dei parametri finanziari da parte dello Stato membro. A tale divergenza è però accostabile una similitudine con il Regolamento sui PNRR. In entrambi i casi il ruolo del PE muove prevalentemente in una direzione “interlocutoria”, lasciando così in una dimensione enunciativa e non precettiva l’art. 10 Tue. Difatti, anche l’art. 14 del Regolamento UE 2011/1176 non consente al Parlamento europeo di partecipare autonomamente e in forma decisionale sul controllo dei disavanzi statali e sull’evoluzione macroeconomica, al pari di quanto accade nel monitoraggio e nella valutazione dei Piani di resilienza rispetto agli obiettivi fissati dal *Recovery fund*.

Oltre al raffronto con i precedenti atti normativi, la procedura di dialogo sui PNRR è infine analizzabile in un’altra misura. Tale atto è stato adottato successivamente alla “Conferenza sul futuro dell’Europa”⁵⁵. In tale documento è stata inserita sia una sezione dedicata alla “democrazia europea” sia una sezione sul rafforzamento del “dialogo istituzionale”⁵⁶. La codifica di questa duplice volontà di sviluppo dell’Unione genera un dubbio sul *modus* attraverso cui si voglia garantire l’attuazione dell’art. 10 Tue. Invero, se in tali iniziative programmatiche è rilevabile una doppia modalità di coinvolgimento del Parlamento europeo, quest’ambivalenza andrebbe a legittimare anche nella produzione normativa un’incertezza sull’attuazione dei dettami della democrazia europea. Il rischio è che possa assecondarsi, come nell’ipotesi del Regolamento sui PNRR, solo la direzione del dialogo istituzionale⁵⁷.

⁵⁴ G. TOSATO, *op. ult. cit.*, 682 ss.

⁵⁵ Si veda più sopra p. 7, nt. 24.

⁵⁶ La sezione dedicata allo sviluppo del dialogo istituzionale e del dialogo tra Europa e cittadini è consultabile su <https://futureu.europa.eu/?locale=it>.

⁵⁷ Al riguardo si segnala, altresì, l’istituzione del “Meccanismo europeo per lo Stato di diritto” che ha previsto una procedura di dialogo annuale tra Commissione, Consiglio e PE nonché con Parlamenti nazionali e Stati membri, per promuovere la collaborazione interistituzionale in tema di tutela dello Stato di diritto. Si tratta di una procedura di dialogo istituzionale attraverso cui garantire un coinvolgimento dell’Europarlamento nell’ottica del rispetto del principio di trasparenza e di cooperazione, per meglio definire una linea di azione nello spazio europeo. Detto altrimenti, le istituzioni sovranazionali cooperano nel rispetto del principio della trasparenza scambiandosi informazioni inerenti alle future e possibili decisioni da prendere per salvaguardare l’enunciazione dei principi fondamentali sanciti nei Trattati. L’ultimo *report* sul rispetto di tale meccanismo risale al 2020 ed è consultabile sul sito <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES044.pdf>.

Tale questione, peraltro, ampiamente affrontata nel corso del processo di integrazione e coincidente con la scelta di definire il ruolo del Parlamento europeo nel circuito decisionale⁵⁸, si ripropone nel contesto pandemico con ulteriori profili di criticità. Infatti, con riguardo al Regolamento UE 2021/241, se si muove dalla premessa secondo cui la costruzione della democrazia europea debba avvenire attraverso un rafforzamento dei poteri decisori del Parlamento europeo⁵⁹, la procedura di dialogo sui PNRR costituisce un momento di svilimento del ruolo dell’Assemblea sovranazionale. Laddove, infatti, l’istituzione parlamentare è quella che “aggettiva il funzionamento della democrazia rappresentativa”⁶⁰, il Parlamento europeo non dovrebbe solo partecipare in modalità “dialogica” a certe decisioni, ma esercitare un vero e proprio autonomo potere nelle dinamiche politico-finanziarie dell’Unione. Ne consegue che il “dialogo sulla ripresa e la resilienza” si presta ad essere interpretato in una direzione opposta rispetto alla c.d. “parlamentarizzazione” europea, perché è contraddittorio coinvolgere il Parlamento europeo ricorrendo al dialogo istituzionale in una procedura che, peraltro, incide sulla sfera di sovranità nazionale⁶¹.

Ugualmente negativo è il giudizio a cui si approda se si presupponesse l’opzione ricostruttiva secondo cui da tempo lo “stato del Parlamento”⁶² è riconducibile alle funzioni di controllo nei confronti dell’Esecutivo⁶³. Secondo tale prospettiva la preminenza del ruolo parlamentare andrebbe interpretata in un’ottica differente rispetto al passato, attraverso la valorizzazione delle funzioni di controllo e di indirizzo politico⁶⁴. In questa direzione dovrebbe muoversi anche il Parlamento europeo, al fine

⁵⁸ Come si sa il dibattito è vastissimo, numerosi Autori hanno esaminato il problema in relazione alla prospettiva di definire il ruolo del PE nella forma di governo “parlamentare” dell’Unione: si veda, A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Padova, 2000, 73 ss.; B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *Federalismi.it*, 11/2019, 1 ss.; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita nell’Ue: le diverse letture possibili*, cit., 3 ss.; R. IBRIDO-N. LUPO, *Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 9 ss.

⁵⁹ Evidenziano tale aspetto ma partendo da diversi presupposti, B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, cit., 2 ss.; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita nell’Ue: le diverse letture possibili*, cit., 3 ss., il quale auspica un rafforzamento del PE anche mediante una combinata attuazione dell’art 12 TUE.

⁶⁰ Riprendendo la premessa da cui muove G. FERRARA, *Commento all’art. 55 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 1 ss. L’Autore ha chiarito che il Parlamento è “... l’istituzione rappresentativa per eccellenza in una democrazia fondamentalmente rappresentativa. Questa forma di regime politico deve, infatti, la sua stessa definizione, la sua origine, le sue attuali realizzazioni alla esistenza di un organo la cui conformazione può dimostrarne l’idoneità a porsi come depositario della rappresentanza complessiva della realtà sociale, facendola valere nei confronti di ogni altro organo così da rendere la rappresentatività il tratto emblematico del tipo di stato nel quale l’istituzione si colloca come essenziale”.

⁶¹ G. DE MINICO, *Il Piano di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 116 ss.; N. LUPO, *op. ult. cit.*, 3 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 73 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico normativo?*, cit., 254 ss.

⁶² A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid online*, 2009; ID., *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 35 ss.

⁶³ A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017, 1 ss.

⁶⁴ *Ibidem*.

di conferire un carattere democratico alle decisioni sovranazionali⁶⁵. Tuttavia, “il carattere frammentato del potere esecutivo dell’Unione europea lo rende sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica (..)” (e) non è un caso che il tema dell’*accountability* sia avvertito come cruciale e, al tempo stesso, critico (..) soprattutto con riferimento all’Unione europea”⁶⁶. A riprova di quanto sostenuto il Regolamento UE 2021/241 non riesce a proiettare il PE in una posizione di controllo sull’operato della Commissione e del Consiglio, mettendo in evidenza la difficoltà di definire tale funzione in capo all’Europarlamento. Per certi versi solo nell’ipotesi descritta dall’art. 33 è possibile rinvenire tale funzione di controllo in capo al PE, quando quest’ultimo insieme al Consiglio potranno revocare alla Commissione la facoltà di adottare atti delegati nonché sollevare obiezioni sull’atto delegato che intende adottare la Commissione. Il Regolamento non fa altro che riprendere la disciplina generale introdotta dall’art. 290 TFUE per quanto attiene a questa categoria di atti giuridicamente vincolanti che consentono alla Commissione di integrare o modificare elementi non essenziali degli atti legislativi dell’Unione. Ad ogni modo, seppure nell’ottica di garantire un coinvolgimento dell’Europarlamento nell’ambito della disciplina di dettaglio che adatterà la Commissione, resta il fatto che tale potere oltre ad essere esercitato insieme al Consiglio è inserito in un contesto regolamentare proteso principalmente a riservare all’Esecutivo europeo un maggiore spazio di decisione rispetto all’Assemblea parlamentare, ridimensionando così la portata positiva di tale disposizione.

4. La Conferenza interparlamentare sul Covid-19 e le “informazioni” sui PNRR

Le misure sovranazionali per fronteggiare la crisi economica *post*-pandemia sono state oggetto di esame anche nell’ambito della LXV Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei Parlamenti dell’Unione europea (COSAC)⁶⁷. Nell’incontro sono state esaminate le diverse proposte di transizione eco-sostenibile e digitale elaborate in sede di *Next Generation* nonché finalizzate all’attuazione dei pilastri dell’Europa sociale. In tale sede poi si è avuto modo di confrontarsi sulle modalità attraverso cui i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo saranno coinvolti in sede di delibazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. Si è trattato quindi di un momento attraverso cui relazionarsi sulle forme attraverso cui assicurare il c.d. “parlamentarismo multilivello” nelle decisioni pandemiche, prevedendo una partecipazione delle Assemblee rappresentative nelle fasi relative all’adozione dei PNRR. Tuttavia, dal *report* dell’incontro sono emersi alcuni elementi rilevanti per la comprensione dell’evoluzione di questa forma di cooperazione interparlamentare, della sua capacità di proiettare i soggetti partecipanti in una

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, cit., 4.

⁶⁷ L’incontro si è svolto in video conferenza da Lisbona in data 31 maggio – 1 giugno 2021, si può consultare sul sito <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/RI058.Pdf>.

dimensione decidente in ambito sovranazionale, nonché della sua attitudine a porsi come momento di attuazione degli artt. 10 e 12 TUE durante l'emergenza sanitaria.

Come è noto, la COSAC era stata intesa come una tappa fondamentale per il passaggio dall' "Europa di mercato" ad un' "Europa politica", considerato che nel 1989 fu pensata dal Presidente francese Laurent Fabius come un modo per esaltare l'importanza della cooperazione interparlamentare nello sviluppo dell'UE⁶⁸. Già in precedenza era stato affermato che i Parlamenti dovevano essere le istituzioni necessarie a sviluppare la "presa di coscienza" di uno sviluppo democratico dell'Unione⁶⁹. Ecco perché dopo le prime elezioni del Parlamento europeo si iniziò a riflettere sulla circostanza che il coinvolgimento parlamentare doveva realizzarsi anche disciplinando una serie di organismi diretti a far convergere i rappresentanti delle Assemblee nazionali e del PE⁷⁰. La COSAC rispecchiava tale andamento, nel senso che per alimentare un processo di "democratizzazione" incentrato sulla partecipazione dei Parlamenti alle decisioni sovranazionali era necessario incrementare anche le occasioni di riunione di tale organismo. Nel corso degli anni però tale Conferenza rimase principalmente relegata ad un "forum" di discussione tra Assemblee parlamentari nazionali e Parlamento europeo, nonostante i tentativi di adeguare le modalità di riunione alle modifiche regolamentari introdotte dopo il Trattato di Maastricht⁷¹.

D'altra parte, anche il Trattato di Lisbona e la sua ambizione di divenire il "Trattato dei Parlamenti"⁷² non mutò la disciplina precedente perché per la Conferenza non erano regolati momenti consultivi o interlocutori vincolanti nei confronti dell'Esecutivo europeo.

Vale a dire che, se la "fallita" Costituzione europea aveva inteso la COSAC come un luogo idoneo a consentire ai Parlamenti nazionali e al PE di partecipare più attivamente al circuito decisionale, tali aspettative furono parzialmente disattese dal Trattato e dall'andamento successivo delle riunioni di tale organismo⁷³; esso, infatti, ha continuato ad esercitare solo funzioni informative senza contribuire a realizzare il passaggio dalla "democrazia degli Stati" a quella dei Parlamenti.

In particolare, il funzionamento di tale Conferenza e più in generale le occasioni di cooperazione interparlamentare hanno mostrato le loro fragilità⁷⁴ sia a causa della

⁶⁸ Sulla nascita e sulle tappe di evoluzione della COSAC si rinvia a D. CAPUANO-C. FASONE, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, in *Quaderni europei e internazionali*, 18/2010.

⁶⁹ L. ELIA, *Relazione di sintesi sul tema: contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea e alla costruzione comunitaria, in margine alla II Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti della Comunità europea, 1975*, ora ripubblicato con un commento di E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2009, 465 ss.

⁷⁰ D. CAPUANO- C. FASONE, *op. ult. cit.*, 20 ss.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Definizione rinvenibile nella *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* 2008/2120 INI, 7-5-2009.

⁷³ D. CAPUANO-C. FASONE, *op. ult. cit.*, 20 ss.

⁷⁴ Di diverso avviso è A. MANZELLA, *Parlamenti nazionali e Parlamento europeo come sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 1 ss., il quale sostiene che il sistema parlamentare "euro-nazionale" trova uno dei suoi momenti di realizzazione proprio attraverso la cooperazione interparlamentare.

loro mancata connessione alla dimensione decisionale dell’UE⁷⁵, sia perché la maggior parte delle disposizioni primarie e dei Protocolli riguardanti il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali insieme al PE dipendevano da un adeguamento del dettato normativo o regolamentare interno⁷⁶. Più precisamente, le modifiche sul funzionamento della COSAC e le norme sulla cooperazione interparlamentare erano finalizzate all’istituzione di Commissioni parlamentari permanenti competenti per gli affari europei ed in grado di mettere in atto il raccordo tra le altre Assemblee elettive e quella sovranazionale. Molte di queste novità non sono state recepite tempestivamente a livello interno, accentuando così la loro inadeguatezza nonché la possibilità di “riportare” in una dimensione nazionale competenze altrimenti inesercitabili⁷⁷. Si pensi al Parlamento italiano, che ha provveduto tardivamente o parzialmente a recepire nei suoi regolamenti molte delle disposizioni relative alla cooperazione interparlamentare nonché quelle sui poteri esercitabili in sede di revisione dei Trattati e di controllo del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, garantendo così una partecipazione limitata alla c.d. “fase ascendente”⁷⁸.

Non di meno, durante l’emergenza sanitaria alcune di tali questioni sono riemerse in forma preponderante, soprattutto con riguardo alle potenzialità sottese agli strumenti di cooperazione interparlamentare diretti a garantire l’attuazione degli artt. 10 e 12 TUE. In particolare, la COSAC si è confermata come un’occasione di dialogo tra i soggetti partecipanti, relegando i Parlamenti ad interlocutori non decisori dell’UE. Come si sa, infatti, il *Next Generation*, il *Green Deal* e l’*EU4health 2021-2027* sono stati adottati indipendentemente da quanto discusso in sede di cooperazione interparlamentare o dalle riunioni della COSAC.

Peraltro, con riferimento al ruolo del PE, sembra che tale raccordo con le Assemblee nazionali ne ridimensioni la posizione nel sistema decisionale perché lo pone come un soggetto destinato ad interloquire “dall’esterno” sulle questioni relative agli atti di natura economica adottati durante la pandemia⁷⁹. In altri termini, la

⁷⁵ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, cit., 5 ss.; N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell’art. 13 del Fiscal compact*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 113 ss.

⁷⁶ Per un’analisi di tali problemi si vedano P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2010, 4 ss.; D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Nomos*, 2/2015, 1 ss.; N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggerimento per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, 3 ss.; ID., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 102 ss.; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, 2012, 501 ss. Più di recente si veda T.F. GIUPPONI, *Parlamento italiano e integrazione europea: un bilancio a dieci anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Liber amicorum per P. Costanzo*, in *Consulta online*, 2 Marzo 2020, 1 ss.

⁷⁷ Come aveva fatto notare contestualmente al *Progetto di Costituzione Europea* F.R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004, 3 ss.

⁷⁸ C. FASONE-G. PICCIRILLI, *Le procedure euro-nazionali*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, Un Parlamento*, Firenze, 2017, 87 ss.; T.F. GIUPPONI, *op. ult. cit.*, 4 ss.

⁷⁹ Tale ipotesi interpretativa rinvia all’idea che il raccordo tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo possa rivelarsi uno strumento di ridimensionamento del ruolo di quest’ultimo che, al contrario,

partecipazione dell’Europarlamento a tali dinamiche interparlamentari andrebbe a ridurre e non a rafforzare il suo peso decisionale nelle scelte di allocazione delle risorse finanziarie, dal momento che in questo scambio di informazioni con i Parlamenti nazionali non si abbina una successiva e connessa fase “referente” con l’Esecutivo europeo.

Il Regolamento UE 2021/241 conferma tale tendenza perché non coglie l’occasione per disciplinare l’interazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo funzionale alla predisposizione delle linee di attuazione degli obiettivi nazionali relativi al *Next Generation*. Infatti, il dispositivo di ripresa e di resilienza esula dalla dimensione della cooperazione interparlamentare, almeno come fase prodromica o intermedia eventualmente connessa alla valutazione dell’ammissibilità riservata alla Commissione. Tanto è vero che non è richiamata alcuna fase in cui il PE possa riferire a Consiglio e Commissione quanto emerso durante le riunioni della COSAC. A tale circostanza, inoltre, bisogna associare il distacco tra la delibazione nazionale del Piano e lo scambio informativo in sede interparlamentare, perché il Parlamento nazionale interagisce solo con il Governo prima che quest’ultimo trasmetta alla Commissione il dispositivo; mentre il Parlamento europeo si confronta con i Parlamenti nazionali solo dopo l’eventuale trasmissione del Piano. Sicché, appare carente il raccordo, preventivo o successivo, tra Assemblee parlamentari e la predisposizione dei Piani che avrebbe potuto rappresentare un’occasione per migliorare la democraticità delle decisioni relative all’allocazione delle risorse spendibili.

Insomma, i Parlamenti nazionali sono destinati ad interagire esclusivamente con i Governi, mentre il PE risulta informato successivamente circa le valutazioni della Commissione *ex art. 26*. Pertanto, la cooperazione interparlamentare appare come una fase eventuale ed autonoma rispetto a quella prettamente decidente riservata alla Commissione e al Consiglio. Eventuale perché non necessaria ai fini del giudizio di ammissibilità e di esecuzione dei PNRR, ed autonoma in quanto indipendente dalla procedura descritta nel regolamento sui dispositivi.

Da altro punto di vista, può ravvisarsi una certa discontinuità rispetto a quanto accaduto con gli atti c.d. “salva-euro”. Infatti, l’art. 13 del Trattato sul *Fiscal compact*, riprendendo le disposizioni di cui al titolo II del protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea e lo schema della COSAC e della PESC/PSDC, riconosceva al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali la possibilità di definire l’organizzazione e la promozione di una Conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni delle rispettive Assemblee. Tale funzione era finalizzata alla discussione delle politiche di bilancio e ad altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione del Trattato. Nonostante le censure mosse verso tale strumento, definito non propriamente

necessita del sostegno delle Assemblee nazionali per rafforzare la sua posizione. Tale tesi è stata diversamente sviluppata, si veda: N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, cit., 8 ss.; M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 503; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, cit., 5 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 8 ss.

decisorio⁸⁰, bisogna riconoscere che ha rappresentato un'iniziativa formale per coinvolgere, sia pure indirettamente, le Assemblee parlamentari nella *governance* economica emergenziale. Viceversa, il Regolamento sui PNRR non ha ripreso tale soluzione normativa, ponendosi in una linea di discontinuità rispetto alla prospettiva di attuazione degli strumenti della c.d. "cooperazione interparlamentare".

5. Conclusioni. Parlamento europeo e principio di solidarietà

L'emergenza causata dal *virus* Covid-19 ha messo in discussione lo stile di vita europeo imponendo e, allo stesso tempo, offrendo l'opportunità all'Unione Europea di agire facendo leva sui valori comuni degli Stati membri sintetizzati nella formula contenuta nell'articolo 2 del TUE.

Negli accordi adottati per fronteggiare la pandemia il rispetto del principio di solidarietà è stato inteso come una condizione indispensabile per realizzare la transizione verso un'economia sovranazionale eco-sostenibile e digitalizzata, prodotto della cooperazione armonica tra le economie nazionali. In tali dinamiche, la solidarietà⁸¹ si è tradotta negli aiuti agli Stati membri maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria mediante la destinazione dei fondi indicati nel *Recovery* senza vincolo di restituzione.

Tuttavia, a questa forma incondizionata di solidarietà ha fatto da contraltare una sorta di solidarietà condizionata, vincolando la richiesta di fondi ulteriori al giudizio di ammissibilità dei PNRR. Infatti, l'erogazione delle risorse in nome di tale principio ha rivelato aspetti inediti, in quanto "... l'assistenza finanziaria nella forma elettiva del prestito in tanto è consentita in quanto sia diretta a preservare l'integrità del mercato interno assicurando sempre il rispetto dei vincoli di sana e prudente gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri"⁸².

⁸⁰ Le proposte avanzate in merito all'istituzione di tale Conferenza riguardavano da un lato la creazione di un'Assemblea di soli Parlamenti nazionali provenienti dalla zona euro e dall'altro un'Assemblea che potesse essere composta da tutti i rappresentanti dei Parlamenti degli Stati membri. Tali divergenze non furono completamente risolte in sede di elaborazione del Trattato conservando delle criticità sia con riguardo alla sua composizione sia alle modalità organizzative. Sotto il primo aspetto la Conferenza includeva i delegati dei Parlamenti di tutti gli Stati dell'Eurozona e non soltanto di quelli che hanno stipulato il *Fiscal compact*. Inoltre, la Conferenza aveva tentato di adottare un proprio regolamento interno di procedura che mirava a rafforzare la cooperazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, in modo da garantire responsabilità democratica e legittimità del processo decisionale nel campo della *governance* economica e finanziaria. Tali problemi hanno influenzato la stessa attuazione dell'art. 13 come evidenziato da C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema euro-parlamentare*, cit., 94 ss.; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 166 ss.

⁸¹ Sul principio di solidarietà la letteratura è vastissima, si veda S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2016. Sulla scarsa attuazione del principio di solidarietà durante le singole emergenze dell'UE, cfr., M. BELLETTI, *Il governo dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo europeo"*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 1/2021, 35 ss.; B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa. Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino, 2020; A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per P. Costanzo*, in *Consulta online*, 7 Luglio 2020, 1 ss.; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, 3/2018, 539 ss.

⁸² S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 218.

Il Regolamento 2021/241, richiamando gli obiettivi fissati nel *Next Generation*, nel *Green Deal* e nei pilastri dell’Europa sociale, sembra consolidare la tendenza a subordinare la crescita economica al rispetto della solidarietà⁸³. Tale atto, infatti, riserva alla Commissione e al Consiglio una posizione preponderante nel governo pubblico dell’economia assegnando loro il compito di verificare l’attuazione dei parametri solidaristici. In questo processo, tuttavia, il Parlamento non esercita un ruolo decisivo ma solo di natura informativa. Viceversa, le forme e i modi di attuazione del principio di solidarietà andrebbero riservati all’Istituzione rappresentativa, instaurando un nesso ineliminabile tra l’articolo 2 e l’articolo 10 del TUE⁸⁴. Queste normative, cioè, andrebbero intese come il prodotto di una disciplina complementare e univoca, tale da assicurare il coinvolgimento del Parlamento e conferire un fondamento democratico a quel paradigma decisionale.

Peraltro, il Parlamento europeo, contraddistinto dalla natura e dalla struttura parzialmente diversa da quella dei Parlamenti nazionali⁸⁵, è un organismo in cui perdura un certo deficit democratico anche a causa di un sistema di elezione, di partecipazione e di partiti diversificato ed incompiuto⁸⁶. Pertanto, entro questi limiti, non è in grado di assicurare un metodo decisionale pienamente democratico. Principalmente per queste ragioni (e per *Legiferare meglio*⁸⁷) risultava indispensabile rafforzare il controllo parlamentare sull’allocazione dei fondi da destinare ai PNRR, consentendo all’Aula

⁸³ Si veda Considerando (1), (2), (3), (4), (5) del Regolamento UE 2021/240.

⁸⁴ Il Parlamento, infatti, per sua natura è l’organo garante delle finalità democratiche e pluraliste sottese al principio di solidarietà. Il problema è segnalato da tempo dalla dottrina, si veda J. LUTHER, *I Parlamenti come memoria di sovranità e generatori di solidarietà*, in AA.VV., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Atti del convegno svoltosi a Roma, 12-13 maggio 2015, in *Nomos*, 4/2016, 1 ss.

⁸⁵ Si veda, G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, cit., 33, in cui chiari che “I cittadini di nove Paesi saranno chiamati ad eleggere un’assemblea parlamentare di tipo diverso da quelle che la democrazia rappresentativa ha espresso sinora. Diverso per varie ragioni. (...) il procedimento elettorale (...) la forma di organizzazione della rappresentanza (...) il suo ruolo (...) il potere politico”.

⁸⁶ Come è noto numerosi studi sull’integrazione europea hanno posto l’accento sull’assenza di un sistema partitico sovranazionale, di una legge elettorale europea, di un popolo europeo tale da identificarsi nell’istituzione parlamentare, nonché sul fallimento della Costituzione europea. Tali questioni sono emerse con una certa evidenza anche dopo le elezioni del 2019, riproponendo i temi di un dibattito che si era svolto in occasione dell’approvazione del Trattato di Lisbona. La bibliografia è vastissima, si veda G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell’Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005, 1 ss.; G. AZZARITI, *Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz’anima*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 413 ss.; M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto*, 2/2003, 80 ss.; G. FERRARA, *La Costituzione europea: un’ambizione frustata* in *Costituzionalismo.it*, 2/2004, 1 ss.; D. GRIMM, *Trattato o Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 163 ss.; J. HABERMAS, *Una costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, cit., 369 ss. Più recentemente, J. LUTHER, *Dov’è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 1/2017, 7.

⁸⁷ Si allude all’accordo inter-istituzionale rientrante nella cd. “*better regulation*” firmato dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Tale atto ha come obiettivo il rafforzamento della cooperazione istituzionale nell’ambito della programmazione legislativa, delle valutazioni di impatto *ex ante* delle nuove iniziative e della valutazione *ex post* della legislazione esistente, assicurando trasparenza e consultazione pubblica durante l’*iter* legislativo. In particolare, la Commissione consulterà sia il Consiglio sia il Parlamento prima di adottare il proprio programma di lavoro annuale tenendo conto del loro parere nell’*iter* di adozione. L’accordo è consultabile sul sito [Consilium.europa.eu/it/policies/better-regulation/](https://consilium.europa.eu/it/policies/better-regulation/)

rappresentativa di svolgere integralmente il suo ruolo, sia pure successivo rispetto all'Esecutivo, tale da garantire la democraticità del ciclo di *accountability* sovranazionale.

Questa esigenza va rafforzata a prescindere dalle peculiarità che caratterizzano la natura istituzionale europea e dal problema della traslazione in quel contesto di taluni fondamenti del costituzionalismo democratico⁸⁸. Infatti, è appena il caso di ribadire con Kelsen che “... il parlamentarismo sia l'unica possibile forma reale in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale”⁸⁹. Sicché, per declinare tale principio in Europa, risultano auspicabili talune modifiche relative alla composizione e al funzionamento del Parlamento dirette a realizzare autentiche novità nella fase storica *post-pandemica*⁹⁰: vale a dire, l'applicazione del principio della rappresentanza democratica alle deliberazioni in materia di distribuzione delle risorse finanziarie⁹¹.

D'altra parte, tale questione continuerà a porsi almeno fino a quando l'Unione Europea dovrà affrontare le emergenze del tempo presente⁹². Invero, il conflitto bellico in Ucraina, oltre ad aver causato come tutte le guerre una vera e propria catastrofe umanitaria⁹³, ha posto il problema di “sdoppiare” o di prolungare il *Next Generation* al fine di creare un fondo di aiuti finanziari idoneo a rafforzare la difesa comune europea⁹⁴. Sarà l'occasione, pertanto, di rilanciare le ragioni del Parlamento e della stessa natura europea anche oltre il dilemma tra “... l'essere e il dover essere dell'Europa”⁹⁵.

⁸⁸ In tema, R. IBRIDO-N. LUPO, “Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, cit., 9 ss.

⁸⁹ H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 174.

⁹⁰ Si veda, da ultimo, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., 252 ss.; B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, cit., 2 ss.; F. MARTINES, *Proposte per accrescere la legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione: il riconoscimento al Parlamento europeo di un diritto di iniziativa legislativa rafforzato*, in *Federalismi.it*, 6/2022, 6 ss.

⁹¹ D'altra parte, G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, 1 ss., spec. 5, ha chiarito che le decisioni in materia tributaria e di bilancio sono all'origine del governo rappresentativo ed alla “... trasformazione del Continual Council attraverso il periodico invito dei baroni e dei prelati in Magnum Consilium...” che a sua volta favorì “... il progressivo incremento del potere complessivo di questa istituzione nella misura pari a quella della sua partecipazione alle decisioni tributarie e di bilancio”.

⁹² La Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione il 14 settembre 2022 ha infatti dichiarato che: “... Dobbiamo essere all'altezza delle nuove sfide che la storia continuerà a porci ... Questa è la migliore espressione dell'Europa: un'Unione fatta di determinazione e di solidarietà”, in [State-of-the-union.ec.europa.eu](https://state-of-the-union.ec.europa.eu)

⁹³ Il riferimento è al pensiero di G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Jus*, 1950, 177 ss., spec. 187 ss., e all'annientamento dell'individuo causato dalla guerra.

⁹⁴ Per gli effetti economici di tale operazione si veda A. QUADRIO CURZIO, *La guerra richiede una nuova Europa, allungare subito il Next generation Eu al 2030*, in *Huffington post*, 7 Marzo 2022.

⁹⁵ Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura*, Bari, 2006, 38, in cui si qualifica l'evoluzione europea “... Come un luogo di continua sperimentazione”.